

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

COMISION DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

DISTRIBUIDO Nº 2777 DE 1994

MAYO DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

PLAN QUINQUENAL DE VIVIENDA

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 3 DE MAYO DE 1994

- I -

A S I S T E N C I A

Preside : Señor senador Walter Belvisi -ad hoc-

Miembros : Señores Senadores Mariano Arana, Carlos Cassina, Wilson Elso Goñi y María Celia Priore de Soto

Invitados especiales : Señores Ministro y Subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, arquitecto Manuel Romay y doctor Julio Baliño; contador Juan R. Costales, Coordinador Técnico Nacional; en representación de MEVIR, arquitecto José María Mieres Muró, Presidente; señora Cristina Pons, Subsecretaria; arquitecto Andrés Pfeiff, Director General; contador Isaac Jerouchalmi, Director Administrativo; escribano Angel Arour, Secretario y señor Vicente García Varela, Tesorero; y el Asesor ante el Banco Hipotecario del Uruguay, doctor Orticochea

Secretario : Señor Luis Berrutti

Ayudante de Comisión : Señor Alfredo O. Brena

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 10 minutos)

En nombre de los miembros de la Comisión, la Mesa desea dar la bienvenida al señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, al señor Subsecretario, al cuerpo de asesores que lo acompañan en el día de hoy, así como también al señor Presidente de MEVIR.

Cabe señalar que este Cuerpo tuvo la inquietud de invitar al señor Ministro y a otras autoridades vinculadas con este tema de la vivienda, más específicamente, con el Plan Nacional de Vivienda. Pensamos que ya ha transcurrido un tiempo desde que esta Comisión recibió proyectos y análisis de parte del Ministerio y, por lo tanto, es oportuno ponernos al día sobre lo que se está trabajando al respecto.

Solo me resta ofrecer el uso de la palabra al señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente, señores miembros de esta Comisión: es un gusto trabajar juntos nuevamente, tal como lo hemos hecho en otras oportunidades.

Creo que es exacto lo que planteaba el señor Presidente en cuanto a que ya ha transcurrido un período suficiente --aunque si bien pequeño-- desde la creación del Ministerio. Pensamos que en este estadio de avances amerita realizar una evaluación de la situación.

Si mal no recuerdo, a fines del año 1991 se hizo llegar a los distintos ámbitos legislativos lo que daríase en llamar el instrumento ordenador o rector de las acciones que se irían a desarrollar en el

futuro. Por lo tanto, la inquietud de la Comisión nos conduce a efectuar una evaluación de los distintos aspectos. Reitero que en este caso particular, y a instancias de este Cuerpo, nos acompañan el señor Presidente y varios miembros de la Comisión Directiva de MEVIR.

Por otra parte, se me ha informado que la próxima semana concurrirán los representantes del Banco Hipotecario del Uruguay. De esta manera, se podrá tener una visión más completa de todo el panorama de la gestión del Estado.

Considero que este tema se puede encarar de dos formas. Por un lado, es posible realizar una evaluación de los aspectos conceptuales que estaban previstos en la estructura del Plan Nacional de Vivienda, que implicaba distintas formas de gestión. El segundo aspecto, está relacionado, exclusivamente, con las metas físicas de inversión y cuantificación de vivienda. Pienso que los señores senadores desearán tomar conocimiento de los avances que se han relizado en este período.

En cuanto al análisis, creo que lo más lógico es comparar lo que se ha realizado en función de las metas que fueron propuestas en el mencionado Plan. Estimo que esto es lo más oportuno, a fin de tener un elemento fijo de referencia, puesto que se habían previsto determinadas inversiones con recursos externos, la recreación del Fondo Nacional de Vivienda y la modificación de la Ley de Viviendas. Algunos de estos proyectos se fueron materializando, en tanto otros no. En el año 1991 todo esto motivó una expectativa a nivel de todos los actores políticos.

Pienso que hay ciertos puntos que sería interesante evaluar con mayor profundidad, vinculados a lo que en aquel momento se entendió que serían los aspectos operativos del Ministerio. En consecuencia, los

invito a repasar brevemente algunas fechas.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se creó por una ley de junio de 1990, por cuanto su establecimiento supera la cantidad de Ministerios que prevé la Constitución. Todos los sectores políticos estuvieron de acuerdo en esta creación jurídica. Luego de superar las instancias administrativas de formación --recordarán los señores senadores que, en una primera instancia, funcionó en el Palacio Taranco--, aproximadamente en mayo o junio de 1991, se comenzó a trabajar en torno al documento que fue presentado al Poder Legislativo a fines del segundo semestre de dicho año. En el ínterin, se gestionó a nivel legislativo la modificación a la Ley Nº 13.728, del Plan Nacional de Vivienda. Se ha procurado recrear algunos aspectos que fueron limitados, en particular, el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización con recursos específicos, destinados a la vivienda de interés social. Esta ley fue promulgada y se vuelve operativa en febrero de 1992. En este documento se ha previsto cierto número de financiamientos, algunos de ellos con recursos propios, otros de fuentes exteriores y también los provenientes de Rentas Generales.

En aquel momento se hablaba de un préstamo con el Banco Mundial, de financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo, de un crédito a otorgar con cooperación italiana y de algún otro financiamiento, creo que de la República Alemana. En los hechos, lo que se concretó fue la suscripción de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo, en los últimos días del mes de diciembre o primeros días de enero de 1993, así como también todo lo que tiene que ver con la gestión, recaudación y puesta en marcha del Fondo Nacional de Viviendas.

En este plan se esbozaron una serie de aspectos que hacen, inclusive, al modelo operativo con el que íbamos a trabajar./ En particular, había una visión --que creo era compartida por todos en términos generales-- sobre las nuevas políticas que orientaban al plan.

En ese documento, se definía claramente la relación que debía existir entre el tema vinculado a la construcción de viviendas y lo que tenía que ver con la aplicación de una política de urbanismo y ordenamiento territorial. Muy brevemente, voy a hacer algunas precisiones a fín de abordar el tema de lo general a lo particular.

Se analizó la problemática bastante seria, que creo que todos los que estamos aquí conocemos, que que es el desarrollo inadecuado de la política de vivienda en el marco de una gestión territorial que no tiene claramente definido un plan. En este sentido, se dio prioridad a un aspecto que, sin duda, tendrá que ser definido por el Gobierno en su conjunto. Estamos hablando de la articulación de las relaciones entre los Gobiernos Departamentales y el Gobierno Nacional, fundamentalmente, en lo que hace a la gestación de políticas territoriales. Me parece que no pueden caber dudas acerca de que este es un tema muy complejo. En el

propio documento se decía que el Ministerio es consciente en las presentes circunstancias que un avance efectivo en gestiones y coordinaciones de esta complejidad, sólo puede alcanzar logros importantes en el mediano plazo, sobre la base de un proceso de generación de ideas y de realizaciones. Asimismo, se hacía mención a los problemas fundamentales que se plantean entre los generadores de infraestructura como, por ejemplo, OSE, UTE, etcétera, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en su alcance general, definiendo obras de vialidad y, por último, los Gobiernos Municipales.

A este respecto, quiero destacar que el plan que se ha instrumentado en materia de ejecución de viviendas o de financiamiento para soluciones habitacionales, hizo hincapié en una estrategia muy concreta, que es la que, a su vez, surge de los hechos existentes. Nos hemos movido a dos niveles. Por un lado, se ha estructurado un proyecto que está siendo discutido informalmente, sobre una ley de urbanismo y ordenamiento territorial, que era una de las metas planteadas. Hace alrededor de un mes que entregamos a la Comisión un documento en el que se pretende razonar acerca de cómo podría articularse este gran problema de la relación entre los Gobiernos Municipales y el Gobierno Nacional y lo que tiene que ver con la centralización y descentralización. En esto ha primado el criterio de que el Ministerio tiene que hacer un aporte en el tema a fin de generar un ámbito de discusión, diría , debidamente institucionalizado para que en los años venideros se tomen decisiones en esta materia. En este sentido, el Ministerio ha previsto la realización de un Seminario --supongo que en estos días llegará la invitación que hemos cursado a la Comisión-- denominado "Territorio: una apuesta al futuro", que cuenta con la

cooperación francesa y que tiene como objetivo la presencia de actores políticos para discutir el tema en un ámbito técnico. Creemos que esto no puede resolverse con un proyecto de ley, sino que debe hacerse por medio de la opinión y de lograr el consenso o las mayorías suficientes para que el tema pueda ser definido. Pero mientras esto no suceda, tenemos que gestionar el territorio; esta es la paradoja. Quienes han estado al frente de una Intendencia saben muy bien que la realidad no es estática y que las cosas deben hacerse en algún lugar.

En este sentido, el Ministerio siempre tuvo claro que su gestión podía actuar como un factor de distorsión territorial. Estoy hablando de distorsión en el sentido amplio de la palabra, en tanto que la ejecución masiva de viviendas en determinadas áreas territoriales, da lugar a incidencias que pueden operar positiva o negativamente.

Hemos definido dos criterios básicos. El primero de ellos es que el ordenamiento territorial del departamento debe estar a cargo de la autoridad municipal. Hemos tratado de superar aquella vieja dualidad que se producía cuando los programas orientados por el Gobierno Nacional se promovían por la fuerza de los hechos en determinado lugar, y posteriormente se discutía si se concedía o no el permiso de construcción. Recuerdo que estas discusiones ya se planteaban en la época en que yo era estudiante, en los orígenes del Plan Nacional de Viviendas, en 1968, cuando, repito, frente al hecho consumado --por ejemplo, la construcción de cuatrocientas viviendas--, se discutía si se iba a conceder o no el permiso de construcción. Hemos intercambiado opiniones en torno a este tema con las intendencias inclusive, por inquietud expresa manifestada por la Intendencia Municipal de Montevideo. Dijimos que teníamos claro el concepto de quién era el

organismo competente en la materia. Por lo tanto, entendíamos que ante la ausencia de normas, la política de viviendas, en este caso, pasa por la definición clara de que cualquier programa que se ponga en práctica debe contar, en primer lugar, con el permiso de construcción otorgado por la Intendencia Municipal del departamento de que se trate.

No pensamos que esa sea la solución del tema; lo único que hacemos es mantener la competencia del organismo, ya que entendemos que así corresponde. Sabemos que muchas veces, en algunas Intendencias Municipales del interior, las acciones de ordenamiento territorial no tienen base técnica, oficinas suficientemente montadas o planes directores desarrollados. Por lo tanto, paralelamente, hemos realizado otra acción que depende --por la ausencia de normas-- de la voluntad de las autoridades. Hemos definido una política bastante agresiva de convenios con las Intendencias Municipales, desde el área de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Hay municipios que están más desarrollados que otros y tienen mejor equipamiento; por lo tanto, se ha planteado la necesidad de suministrar equipamiento técnico a algunas Intendencias Municipales e, incluso, medios físicos. Por otro lado, a algunos gobiernos municipales se les debería dar asesoramiento en cuanto a los cuadros ya existentes y, a otros, podríamos brindarles colaboración con estudios específicos de ordenamiento territorial. Me refiero a temas como el que puede plantear una cuenca o un río atravesando un centro poblado o al problema de la disposición final de residuos, que se entrelaza con problemas ambientales.

Todo esto quiere decir que nos hemos dirigido hacia una política concreta de gestión por convenios. Este tipo de acciones debe tener como elemento básico la voluntad de las dos partes, sin lo cual es imposible lograr un desarrollo.

Respecto a la definición de la coordinación o la gestión a que da lugar la construcción de viviendas y el tema del ordenamiento territorial, a nivel general diré que hemos elaborado un proyecto de

ley que servirá como instrumento de discusión al servicio de una toma de posición concreta sobre el tema global.

Por otra parte, hemos definido una política de corto plazo --de acuerdo con nuestra realidad--, jerarquizando claramente a los gobiernos municipales en sus competencias de ubicación de las viviendas y dando el apoyo técnico a los efectos de lograr una mejor capacidad. Este no es un tema que hayamos dejado de lado en aras de la mera construcción o definición de programas físicos.

En este mismo marco, se produjeron muchos cambios; me refiero, por ejemplo --como lo ordenaba el Plan Nacional de Vivienda y urbanización--, al análisis de la atención de la demanda de viviendas. Cuando el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente comienza a trabajar, cuenta con los datos que surgen del Censo de 1985. Si se lee con atención este documento, se verá que en ese momento se estaba procesando, por los organismos técnicos del Ministerio, un análisis de la demanda. Dicho análisis se hizo cruzando los datos del Censo de 1985 con lo que surge de la Encuesta de Hogares realizada en 1991, la que permitió definir una demanda techo global, discriminada por localidad, para poblaciones mayores de 500 habitantes. A todo ello, hemos incorporado el Registro Nacional de Postulantes.

Me gustaría dar algunas cifras respecto de la mencionada demanda techo. Estoy hablando siempre de familias con recursos menores a 60 Unidades Reajustables, el área que se definió como competencias. En el Plan Nacional de Vivienda y Urbanización, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente determinó los nuevos actores en el Programa de Viviendas y le dio al Banco Hipotecario del Uruguay competencias claras de gestión para la demanda solvente. Me refiero a

los sectores con ingresos de más de 60 Unidades Reajustables. Al mismo tiempo, rescindió en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente la acción para los sectores que cuentan con ingresos menores a 60 Unidades Reajustables y definió el Fondo Nacional de Viviendas a los efectos de que fuera destinado a las políticas que atienden la demanda no solvente, es decir, los sectores que cuentan con ingresos menores a 60 Unidades Reajustables. Dentro de ese marco, se creó el Registro Nacional de Aspirantes, que pretende --y los resultados se han ido logrando-- salir de la teoría en lo que respecta a la determinación de la localización de la demanda --en función del lugar y del nivel de ingresos--, para pasar a tener un registro que sea como un censo "all day", por cuanto es un hecho vivo que diariamente se está modificando. Ello nos permite realizar una lectura cuidadosa de la demanda y lograr una distribución de los recursos disponibles de acuerdo con un criterio muy dinámico.

Cuando en el mes de diciembre se hicieron las primeras 1200 entregas de subsidios, préstamos y pequeño ahorro para atender la demanda de los sectores comprendidos entre las 30 y 60 Unidades Reajustables, la distribución de la demanda no era la misma que la actual, y debió ser modificada en función del incrementeo de la cantidad de personas registradas. Con ello se logró una visión más pura y real de la ubicación de estos sectores.

Dentro de los departamentos, dicha distribución se hace por localidad y, en Montevideo, por barrios, lo que permite hacer una división territorial muy cuidadosa.

El Registro Nacional de Aspirantes es un documento que actualmente abarca a treinta mil núcleos familiares, y ya estamos entrando a su

segunda fase. En este sentido, se preveía con bastante claridad que en la primera fase las personas iban a acudir al Registro por sí mismas. En esta segunda fase, a partir de esta postulación, nosotros somos los que salimos a buscar a la gente. Los sociólogos habían previsto que en una primera instancia concurrirían los sectores más dinámicos y, a partir de ese momento, nos proyectamos hacia el resto de la población.

Repasando los aspectos que hacen a los cambios en la forma de gestión del Programa, diría que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ha seguido con mucha precisión lo que estaba planteado como una propuesta. El subsidio se ha explicitado en forma clara, y hoy existe una excelente determinación de las familias a las que corresponde. Se han eliminado los subsidios cruzados que, aunque no en forma voluntaria, se producían por el manejo de facilidades en los pagos. Podemos tener la certeza de que el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización se dirige a sectores que cuentan con ingresos menores a 60 Unidades Reajustables, a los que debemos quitar un mínimo porcentaje que siempre se sitúa en la faja localizada en la zona de frontera. Éstas personas pueden estar mintiendo acerca de sus ingresos, disminuyéndolos para poder acceder a la vivienda con subsidios. En ese sentido, el sistema ha sido cuidadoso al crear una última faja. La distribución de ingresos se sitúa entre 0 a 30 Unidades Reajustables respecto al primer sector. Luego, se abren fajas de 30 a 44, de 45 a 54 y de 55 a 60. Esta última es expresamente estrecha porque lo que se busca es que aquéllos que quieran deslizarse hacia abajo deban hacerlo en gran medida, lo que resulta sumamente difícil. Por lo tanto, se mantiene una primera faja muy ancha, de catorce Unidades Reajustables; una segunda de diez Unidades Reajustables y la

tercera que es de apenas cinco Unidades Reajustables, con lo que se tiende a impedir los aspectos referidos anteriormente.

En términos generales, diría que los aspectos que se refieren a modificaciones en los actores y a cambios fundamentales a implementar --establecidos en el Capítulo IV del Programa del Plan Nacional de Vivienda--, se han ido cumpliendo y ha aparecido toda una reestructura del sistema público.

Todo esto nos lleva a los aspectos que probablemente preocupan más a los señores senadores, es decir, a lo que estaba previsto en el Capítulo V para el período julio de 1991 - junio de 1995, y ha sido realizado en los hechos.

En principio, podemos observar lo que se ha previsto por el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanizaciónpara para el período julio de 1991 - junio de 1995. A los efectos de no hacer un excesivo manejo de números, podemos evaluar dos cuadros muy claros. Uno de ellos, que se llamó "Ingresos Previstos al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización", es la estructura de ingresos estimada por este Fondo, y figura en el Cuadro 51B del Capítulo V. En esas entradas se incluían los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, transferencias de Rentas Generales, préstamos externos en gestión, convenios de cooperación e ingresos por préstamos adjudicatarios. Esto significaba que el sistema jugaría, entre los años 1991 y 1995, con un total de U$S 316:725.000 por concepto de ingresos previstos.

A los efectos de facilitar el análisis, nos manejaremos exactamente con la misma forma de listado planteado en este documento. En los hechos, si hacemos un presupuesto ajustado de los ingresos previstos al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, advertimos que se estimaba que los ingresos tributarios --es decir, provenientes de la Ley Nº 13.728-- ascenderían a la cifra de U$S 89:792.000; los ingresos por transferencias, a U$S 55:376.000; y otras sumas por préstamos en gestión y préstamos en cooperación.

Del primer cuadro hemos hecho el siguiente análisis: puede observarse que los ingresos tributarios, luego de que empezó a operar

el impuesto, se mantuvieron. En un segundo examen veremos cómo. En conclusión, de este primer estudio surge que se mantuvieron los U$S 89:792.000 previstos, por cuanto los ingresos generados por el Fondo fueron fuertes.

Las transferencias de Rentas Generales estaban previstas bajo cuatro formas de entrada: una se definían como Planillado de la Ley Nº 16.170; la segunda estaba establecida en los artículos 65 y 66; la tercera en el 590 y la última en el 242. Cabe aclarar que en ese entonces esto figuraba en el proyecto de ley de Rendición de Cuentas, que se estaba estudiando en el mes de agosto y sería aprobado cerca de fin de año. El artículo 242, con una generación de U$S 11:998.000, fue aprobado, por lo que dicha suma ingresó al Fondo. El Planillado de la Ley Nº 16.170 se mantuvo tal como aparece en el cuadro, esto es, U$S 3:660.000 en el período 1991 - 1992 y U$S 7:380.000 para el período 1992 - 1993 y U$S 6:180:000 para el período 1994 - 1995. Los artículos 65 y 66 de la Ley Nº 16.170, hacían referencia a unas partidas especiales que nunca fueron concretadas y, por lo tanto, esos ingresos, que suponían U$S 10:900.000, no fueron adjudicados. El artículo 590 de dicha Ley, que hacía referencia a la cuota parte del Fondo que se destinaba a la vivienda para jubilados, se vio sujeto, hasta fines del año pasado, la discusión de la ley interpretativa y esos recursos quedaron contablemente a disposición en el Banco Hipotecario y no ingresaron al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.

Por lo tanto, de las partidas de U$S 55:376.000 provenientes de Rentas Generales, en realidad ingresaron U$S 36:598.000.

Por concepto de préstamos en gestión se preveían ingresos por una cifra de U$S 126:800.000, ya que se tenía en cuenta un programa del BID

de lotes con servicios por U$S 58:800.000, un programa del Banco Mundial por U$S 18:000.000; un programa de apoyo institucional por U$S 50:000.000 y, finalmente, un convenio de cooperación con las Repúblicas de Italia y de Alemania, por U$S 18:000.000. Los convenios de cooperación con estos países no se concretaron. El de Italia, por motivos internos de ese país, relacionados con la problemática de la cooperación, que en determinado momento tuvo las repercusiones que todos conocemos.

De todos los programas externos en gestión, se concretó uno del BID que, a esos efectos y tal como estaba establecido aquí, lo dejamos en U$S 58:800.000.

En la práctica, la suma proyectada, que ascendía U$S 316:725.000, se redujo a U$S185:000.000, si observamos en forma teórica lo que estaba previsto en el plan y no entró.

A continuación, voy a hacer referencia a un segundo análisis que luego dejaré en poder de los señores senadores a los efectos de que pueda ser utilizado como elemento de juicio. En números reales, para el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización se preveía una cifra total de U$S 89:792.000. Haciendo una proyección hasta junio de 1995 se generarían U$S 128:573.000, lo que significa que estaríamos recaudando más de lo pensado.

En el período que va de junio de 1991 a junio de 1992 ingresaron U$S 8:000.000 --aclaro que estamos manejando los mismos conceptos que el Plan--, la suma asciende luego a U$S 25:000.000 y después se estabiliza en U$S 47:000.000 en el período 1993 - 1994, proyectándose una cantidad igual para el período 1994 - 1995. Esto significa que de U$S 89:792.000 pasamos a tener U$S 128:573.000.

En cuanto a las transferencias que se preveían de Rentas Generales y del artículo 242, se destinaron U$S 28:388.000 y de los préstamos en gestión --concretamente del Programa del BID--, se suscribió un convenio por U$S 48:000.000, lo que da un total de recursos de U$S 204:961.000. Es decir: para igual período, el programa original preveía U$S 316:700.000, mientras que tenemos una asignación de recursos reales de U$S 204:961.000.

La manera en que hemos decidido encarar este tema es analizando qué egresos o qué metas físicas se preveían con estos ingresos y qué metas físicas y egresos se tuvieron con los ingresos específicos. En ese sentido, podemos hacer dos lecturas. Una de ellas es observar cuáles eran los ingresos reales previstos y cuáles las metas físicas. En cuanto al tema de los egresos, el Fondo preveía --si así lo estimaba el Plan-- que egresaran los mismos U$S 316:000.000 que ingresarían.

Está previsto --siempre tomando el período junio 1991 - junio 1995-- que, en lugar de egresar U$S 204:961.000, lo estarán haciendo U$S 199:766.000, por cuando los contadores entienden que debe haber un mínimo encaje técnico en la gestión, donde no se pueden hacer proyecciones de gastos y que, por lo menos, tiene que haber un mes de recaudación en caja en forma estable.

Con esto, tenemos una primera diferencia, ya que de los U$S 316:725.000 proyectados, van a egresar U$S 204.961.000. La baja de los ingresos previstos con respecto a los reales se debe, fundamentalmente, a la ausencia de concreción de los préstamos externos. Hay que destacar que el sistema interno ha funcionado bien. Si sumamos Rentas Generales más Fondo Nacional de Viviendas, nos dan montos muy similares, con lo que, el dinero que el Plan había previsto volcar --de lo que sería el financiamiento genuino proveniente de los recursos del país-- al Fondo Nacional de Viviendas llegó, efectivamente, a destino.

Si comparamos estos dos valores con las metas físicas que estaba previsto se realizaran en el Programa, podemos completar este primer análisis. En este momento, tenemos claro que había un Plan que generaba una previsión de ingresos, la que tenemos cuantificada. En lo que tiene que ver con la previsión de egresos --respecto de la cual tenemos la variación del encaje--, estaríamos consiguiendo invertir todo lo que estaba disponible para el sector.

El otro elemento a tener en cuenta serían las metas físicas conseguidas. Pienso que, al respecto, hay que determinar cuáles eran las metas propuestas.

Si nos movemos con lo establecido en el Plan Quinquenal, vemos que hay un cuadro, el 543, con las metas de construcción de viviendas, donde se desglosa, con claridad, lo que se llama el Programa de Vivienda Social: los Convenios entre el Ministerio y las Intendencias, sobre viviendas de emergencia; la asistencia financiera y el apoyo a MEVIR; el Programa que se realizaría entre el Ministerio y el BID; los Programas del BID; los Programas de apoyo institucional; las viviendas a realizarse por medio del Convenio con Italia y, finalmente, las que se van a construir como resultado del Convenio con Alemania.

El cuadro agrega, además, el financiamiento esperado en unidades habitacionales a realizar por el Banco Hipotecario del Uruguay y cuánto iba a aportar el sector privado, llegando a un número final de 70.760 viviendas, como gestión global del país, respecto del tema de la construcción de viviendas nuevas. Esta suma se puede desglosar de la siguiente manera: 16.000 viviendas directamente realizadas por el sector privado, sin financiamiento; 23.500 soluciones encaradas por el Banco Hipotecario del Uruguay y 31.260 a realizar con el financiamiento del Fondo Nacional de Viviendas.

Hay que preguntarse cuál sería la situación real, en cuanto a metas de construcción de viviendas, si nos ajustamos a los recursos realmente obtenidos. Es decir, qué metas de construcción de viviendas nos da la situación real de recursos.

Lo que me planteo ahora es hacer una proyección con aquellos recursos que, efectivamente, se habrían obtenido. Remarco que, para realizar el análisis, seguimos siempre la estructura de los cuadros.

Debemos decir que este trabajo se refiere a valores de julio de 1991, estableciendo una relación de U$S 8.5 por UR. Hoy, estamos a

U$S.14.5 por UR, por lo que habrá que hacer una evaluación en cuanto a acrecimiento del valor de la construcción, en dolares constantes. Sin tomar en cuanta estos aspectos, las 70.760 se reducen, teóricamente hablando, a 52.430. Respecto de esta cifra, podemos decir que mantenemos las 16.000 viviendas del sector privado; suponemos que el Banco Hipotecario financió 23.500 y le asignamos al Fondo Nacional de Viviendas 12.930 viviendas.

Si los señores senadores estudian los cuadros, verán que mantuvimos los valores y pusimos cero, cuando no se dieron los financiamientos externos.

Como conclusión, podemos decir que, actualmente, lo que tenemos en el Plan es una meta física, teórica, que se apoya en los recursos originales. Asimismo, hay una reducción de los recursos y de las metas y, finalmente, las metas reales que se están alcanzando.

En ese ámbito, y por informaciones que tenemos en este momento --obtenidas vía permisos de construcción, emergentes de la Cámara de la Construcción y que son datos bastante precisos para Montevideo, pero más ambiguos para el interior--, podríamos establecer los siguientes valores: para el sector privado se preveían 16.000 viviendas --el Plan prevé para este sector 60 UR y más-- y, aparentemente, el sector generó más de 15.000. También habría una estimación de 8.900 unidades nuevas, con permisos de construcción aprobados y retirados de la Intendencia Municipal de Montevideo, con exclusión de reformas, galpones y fábricas, con una proyección, para 1994, que está en gestión. Tenemos también unas 3.000 unidades, con aumento y recreación de capacidad locativa --refacciones y reciclajes-- para el mismo período y se hace una proyección, para el interior del país, de 3.300 unidades, que sería

el 30% de lo asignado a Montevideo. Debo decir que este último dato es absolutamente estimativo.

De lo expresado, se desprende que el sector privado, en vez de las 16.000 viviendas proyectadas, estaría respondiendo con 15.200.

Con respecto al Banco Hipotecario --cuyos representantes abundarán en informaciones cuando vengan al seno de la Comisión-- debemos decir que ha realizado --siempre refiriéndonos al período julio 90-junio 94-- 21.166 unidades habitacionales. Esta cifra la podemos desglosar de la siguiente manera: conjuntos habitacionales y viviendas terminadas, 12.775 y, préstamos, 8.391, lo que nos da la cifra anteriormente mencionada de 21.166 unidades habitacionales.

Concretamente, el programa preveía una inversión de aproximadamente U$S 297:000.000 y la inversión real del Banco Hipotecario del Uruguay está llegando a U$S 381:000.000, de acuerdo a las cifras que al día de hoy ha brindado esta entidad.

Con respecto al comportamiento específico del Fondo Nacional de Vivienda debemos señalar que con los recursos estimados que potencialmente debían habernos permitido gestionar alrededor de 13.000 soluciones, actualmente hemos llegado a cubrir 15.858 soluciones habitacionales que se desglosan de la siguiente manera: en el sector de menos de 30 Unidades Reajustables, a fines del período, se van a otorgar unas 10.085 soluciones; el programa de vivienda social está dando 1824; los convenios realizados con las Intendencias han proporcionado 614; habremos asistido a MEVIR en un número equivalente a 2.188 soluciones y, en función del programa acordado con el BID, vamos a estar generando 4.450 viviendas y otorgando, a su vez, 1000 subsidios directos con lo cual llegaríamos a las 5.450 soluciones. Sobre este último punto deseo hacer una pequeña precisión.

Nuestro Ministerio se ha preocupado, fundamentalmente, por definir una estrategia que asegure un concepto de justicia social. Seguramente los señores senadores recordarán que cuando hace un año concurrí a esta Comisión --en ese momento estábamos instrumentando el sistema del SIAV con el manejo de todo el programa--, dijimos que el elemento fundamental era el hecho de que el registro permitía leer dónde estaba ubicada la gente y hacia allí debían dirigirse los recursos con bastante exactitud. La materialización de esa iniciativa ha tenido dos aspectos, ya que hoy en día sabemos dónde está la gente; hemos hecho

una lectura muy cuidadosa y en función de ello hemos realizado un programa de licitaciones que ha pretendido resolver varios puntos. Por un lado, se han hecho licitaciones públicas internacionales de acuerdo a las propias normas del Banco Interamericano de Desarrollo que nos exige que las realicemos. Asimismo, haciendo uso de la propia capacidad que nos brindan las distintas reglamentaciones, como esas licitaciones públicas internacionales no han llenado el total del universo que habíamos solicitado, automáticamente hemos hecho licitaciones públicas nacionales en cada una de las localidades. Justamente, tengo un desglose detallado y puedo informar que se han hecho 30 pequeñas licitaciones públicas nacionales que partiendo, por ejemplo, de Lavalleja van llamando a las distintas localidades, una por una. Esto tiene dos objetivos: ser mucho más precisos en la orientación de la demanda, porque si bien el programa general global daba una lista de localidades y permitía que los interesados se presentaran, ahora ya estamos llenando los espacios en donde la demanda no ha sido respondida por las empresas constructoras. A su vez, esto nos ha permitido llegar a otro nivel de empresas constructoras e incluso hemos estudiado la posibilidad de manejarnos con algunas pequeñas empresas de este ramo que son locales y que cambian cualitativamente su potencial. La idea es que los llamados habiliten a que se presenten proyectos de construcción de 10, 15 ó 20 viviendas que sean rentables para la ejecución de programas pequeños. En última instancia esto ha permitido lograr un espectro de cobertura del territorio que, sin embargo, terminado todo el esfuerzo no logra --es muy difícil pensar que puede haber una correspondencia exacta entre la demanda y la oferta-- cubrir con la exactitud que nosotros pretendemos la demanda, porque en algunos

lugares podemos tener en construcción viviendas que satisfacen las necesidades y en otros esto no se logra.

En consecuencia, la solución que hemos encontrado --por esta razón hace un momento hablaba de que hay 4.450 viviendas y 1000 soluciones habilitacionales dadas a través de préstamos-- es la de otorgar 1000 soluciones habitacionales, no como vivienda expresamente, sino como complemento de los préstamos que estamos otorgando sobre viviendas específicamente dadas, para que los usuarios puedan encontrar, ellos mismos, la solución habitacional. En algunas localidades vamos a complementar la adjudicación de viviendas específicamente construídas junto con el hecho de que van a haber 10 ó 15 préstamos que se van a dar para que aquél que tenga esa capacidad pueda encontrar una solución habitacional. Quiere decir que estamos generando un factor muy flexible que nos permitirá corregir los baches existentes entre la oferta y la demanda y, a la vez, seguir siendo fieles al criterio de otorgar, proporcionalmente a la demanda, una cobertura.

Somos conscientes de que esto puede ser utilizado en algunas ocasiones y no en forma sostenida por cuanto hemos señalado que estamos proyectando encontrar una solución habitacional que se va a apoyar en una vivienda existente --el parqué de las viviendas usadas es muy fino-- o, de lo contrario, en la posibilidad de aquellas personas que pueden esperar un período hasta que al advertir que hay una demanda efectiva en el medio --potencialmente va a haber un comprador-- aparezca un constructor que resuelva llevarlas a cabo y que hasta ahora no se ha presentado en los llamados a licitación. Esto va a influir en muchas empresas constructoras pequeñas que advierten que comienza a haber una demanda efectiva porque hay personas que tienen una capacidad

de compra concreta. Esto nos permite redondear adecuadamente la proporción de la relación de la oferta y la demanda.

Con respecto a la realidad de lo que estamos ejecutando hoy, podemos decir que para los sectores de menos de 30 Unidades Reajustables, estaríamos completando más de 10.000 soluciones habitacionales y, para los sectores que van de 30 a 45 y de 45 a 60, estaríamos completando, en el primero, 3.917 soluciones habitacionales y, en el segundo, 1.856. Como los señores senadores observarán la atención ha estado dirigida al sector de 0 a 30 con 10.000 soluciones habitacionales contra 3.917 del sector inmediato y 1.856 del último grupo. Esto se ha logrado por cuanto la distribución de los recursos la hemos planteado de modo tal de privilegiar los sectores de menos ingresos e ir moviéndonos proporcionalmente hacia aquellos pertenecientes a la franja de mayores ingresos.

Como conclusión podemos establecer que si observamos el plan nacional y analizamos lo que estaba previsto de acuerdo a los ingresos y restamos los ingresos que efectivamente no llegaron, podríamos ver el cuadro que en ese caso se hubiera construido, comprobando que se había previsto en el plan quinquenal que el Ministerio estaría aportando aproximadamente unas 13.000 soluciones habitacionales. Sin embargo, este Ministerio, al final del período está aportando alrededor de 15.000 soluciones habitacionales con recursos similares a los que efectivamente se hubieran ocasionado de producirse el receso. Hemos hablado de la restricción de los recursos y de una inversión de U$S 199:000.000 con respecto a otra que en caso de haber estado restringida quedaba reducida a U$S 185:000.000. Entonces, el plan debería haber dicho que no eran U$S 316:000.000, sino U$S 185:000.000

y jugando con los mismos criterios de que era dable esperar que fueran otorgadas 12.930 soluciones habitacionales. La realidad es que en lugar de disponer de U$S 185:000.000 dispusimos de U$S 199:000.000 y, en lugar de 12.930 soluciones, hemos llegado a la cifra de 15.000. Quiere decir que hay una proporcionalidad bastante clara con respecto a la relación entre las metas y los resultados reales que se están alcanzando.

Como último aspecto a señalar dentro de una larga introducción al tema queremos decir que es claro que si reparamos en el cronograma observaremos que el Ministerio quedó operativo en junio de 1991 y que los recursos comenzaron a recaudarse muy lentamente a partir de febrero de 1992. Asimismo, es sabido que el préstamo internacional se firmó en diciembre de 1992 y logramos dejarlo operativo en junio de 1993.

Por lo tanto, lo que hay es un gran crecimiento de la actividad a partir de junio de 1993 y lo que va de 1994. Pienso que esto se va a seguir proyectando para 1995, debido a la inercia del proceso entre el manejo de los recursos y las licitaciones que se han realizado.

La evaluación que podemos hacer en este momento nos indica que estamos frente a un sistema financieramente sano; quiere decir que el Fondo Nacional de Viviendas está otorgando los recursos adecuados y desde el punto de vista contable está siendo manejado de forma tal de que se tienen bien en claro las cuentas subsidios y préstamos. Además, haciendo una evaluación objetiva con respecto a las metas que se previeron hace 4 años, podemos decir que se están alcanzado valores cercanos.

Cabe señalar que queda mucho por hacer en lo que tiene que ver con la instrumentación de este sistema y que hace a la definición de acciones futuras en cuanto a la relación entre el sistema que venía operando y el nuevo. Estamos muy entusiasmados con los resultados sociales que ha arrojado el hecho de manejarnos con el Registro Nacional de Postulantes, pues realiza una evaluación social única para todos, y por lo tanto tenemos la tranquilidad de que, independientemente de su situación relativa o su acercamiento al sistema, una persona en Tomás Gomensoro está siendo evaluada con la misma ficha socioeconómica que lo está alguien que vive en el barrio Cordón de Montevideo. El hecho de que estas dos personas estén siendo ponderadas de la misma manera nos da la certeza de que cuando asignamos soluciones habitacionales --ya sea construidas o por estar otorgando subsidios o préstamos--, lo estamos haciendo con un estricto orden de

justicia, pues vamos llegando a quienes realmente lo necesitan y no a los que se acercaron más o fueron más dinámicos. Esto constituye un punto neurálgico en esta clase de políticas que está siendo manejada actualmente.

La idea que tenemos de la gestión y lo que creemos debería ser hecho en el marco de una acción de política estable de viviendas, es volver al Ministerio eficiente en aquello que puede realizar, es decir, recaudando bien, manejando eficientemente el fondo, haciendo una lectura cuidadosa de la demanda a través de un registro, asignando recursos lo más proporcionalmente posible a esos aspectos y permitiendo que la sociedad civil en su conjunto --el sector cooperativo, los individuos considerados en el registro individual, organizaciones no gubernamentales como la tan señera MEVIR y distintas instituciones-- vaya asumiendo la ejecución concreta de las soluciones habitacionales como forma de ir dando un manejo más específico a los diferentes actores del programa volviendo, por lo tanto, más eficaz el manejo de los recursos.

En cuanto a la contratación directa por el Estado de las soluciones habitacionales, creo que evidentemente hay un criterio generalizado --o por lo menos la mayoría de la gente así lo entiende-- en el sentido de que el Estado no es eficiente contratando y ejecutando obras. A este respecto, hay una cantidad de aspectos que se escapan, por lo que debemos tratar de ir mejorando la calidad y bajando los costos. Esta es la ecuación mínima, que implica dar cada vez más participación a la industria de la construcción a partir de señales estables de financiamiento. Uno de los problemas básicos en la industria de la construcción lo constituyen los vaivenes en sus

períodos de financiamiento. ¿Qué empresario de la construcción puede asumir una actitud de mejora de su eficiencia si no tiene la certeza de que cuenta con un mercado estable? Ese es uno de los secretos, o sea, tratar de dar un financiamiento estable como forma de goteo continuo porque ello, evidentemente, redunda en la optimización y mejoramiento de los costos. Además, en la medida en que demos entrada a organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, creo que esa mejora de costos se va a producir automáticamente.

Esto es lo que se ha estado realizando --un poco a vuelo de pájaro-- para tratar de poner en práctica el mecanismo del Plan Nacional de Viviendas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al señor Ministro el detallado y completo informe que nos ha brindado. Sin perjuicio de ello, quisiera hacer una reflexión con relación a un tema que empezó a tratar el señor Ministro en cuanto al ordenamiento territorial y a la vinculación de competencias entre el Ministerio y las Intendencias en el aspecto de localización y en lo que tiene que ver con la tierra como base fundamental para la construcción de viviendas. En lo que me es personal, me gustaría tener una información más acabada acerca de los recursos que se han recibido y se han ido obteniendo. Concretamente, en lo que hace a la concreción de las viviendas, cuando hablamos de las 12.000 soluciones habitacionales, ¿ellas son previstas, habilitadas, terminadas o están en proceso de construcción? Me gustaría contar con información más detallada acerca del flujo de recaudación concretado y cómo se ha reflejado eso en los hechos, o sea, como vivienda terminada o como solución habitacional en proceso de avanzado estado de construcción.

En alguna otra oportunidad contamos con un pequeño gráfico o avance físico por parte del Ministerio --lo cual nos fue muy útil-- con respecto a cada una de las obras en las distintas localidades. Eso permite visualizar en forma rápida en qué etapa se encuentran esos programas y las soluciones habitacionales en lo que hace a su proceso de construcción. Esto permitiría establecer una relación directa de comparación con la recaudación o con los recursos obtenidos.

También quería realizar un comentario acerca de los recursos. Si bien es cierto que los que faltaron fueron los préstamos internacionales --con respecto al primer cuadro, que creo era el 5-1.B--, también es verdad que faltaron aquellos previstos por Rentas Generales. No sé si entendí mal o no tomé debida nota en cuanto a esos U$S 10:000.000 que debían haber venido de Rentas Generales y no lo hicieron en el capítulo correspondiente a Transferencia de Rentas Generales, específicamente. Lo que quizá no hubiese incluido --pero se trata de un problema de trabajo--, porque las comparaciones que hicimos al final pueden distorsionar, son las 16.000 viviendas del sector privado. Pienso que se podrían haber quitado tanto del Plan como de esta última etapa de comparación. Pero eso mecánica no afecta los resultados en ese sentido.

Con respecto al tema del Ordenamiento Territorial, me parece muy adecuado que se mantenga la autonomía de los gobiernos departamentales. Me gustaría saber qué avances ha habido con relación a los recursos previstos para la cartera de tierras y si, en ese aspecto, el Ministerio se ha remitido exclusivamente a aquellos terrenos proporcionados por los gobiernos departamentales. En concreto, deseo saber si el Ministerio ha tomado alguna medida para ir conformando su cartera de tierras en las distintas localidades, coordinando su acción con los gobiernos departamentales.

SEÑOR MINISTRO.- Debo señalar que a este informe agregamos los datos del sector privado, simplemente, porque figuraban en el plan; obviamente, no estamos modificando la realidad. Por lo tanto, podríamos haberlos eliminado en cualquiera de los dos casos. Sin embargo, nos pareció lógico que, dentro de las competencias del Ministerio, estuviera la de hacer un seguimiento del comportamiento del sector privado, determinando a qué sectores de ingresos se dirige. En ese sentido, se ha definido una operativa que tiende cada vez más a captar el ahorro interno en materia de construcción --que actualmente se dirige a los sectores de ingresos medios o medios alto-- para dirigirlo a sectores de interés social. Eso ha sido encarado a partir de una mecánica operativa, que he denominado de ingeniería financiera. El sistema instrumentado --que, a mi juicio, es el mecanismo real que nos permitirá, en breve plazo, empezar a captar ahorro interno para volcarlo hacia el sector de la vivienda de interés social-- maneja los recursos del Fondo Nacional de Vivienda e, inclusive, los préstamos que otorga el Banco Hipotecario con cargo a dicho Fondo, a través del Banco

Central. De acuerdo con esta operativa, el Fondo Nacional de Vivienda --es decir, el Ministerio-- ha realizado un convenio con el Banco Central para depositar allí recursos a fin de que las instituciones financieras puedan salir a redescontar de esos recursos los préstamos hipotecarios que conceden a los interesados. Esa situación de abrir una línea de redescuento para las instituciones financieras, tiene la peculiaridad de que, si bien el Banco Hipotecario ha sido el primer actor en sumarse a operar, específicamente permite que la banca privada --que actualmente se maneja con préstamos a los sectores de ingresos medio y medios alto-- comience a hacer uso de esos recursos, en la medida en que los dirijan a los sectores que nos interesan.

Cabe señalar que, en nuestro concepto, la puesta en práctica de este mecanismo obedece, meramente, a una cuestión de tiempo. A esta altura, me voy a permitir hacer la siguiente disquisición. Es evidente que, en la actualidad, hay una gran cantidad de ahorro interno para la construcción de viviendas que se dirigen a los sectores medio y medio alto. Entonces, en la medida en que esa demanda se vaya agotando por saturación --porque no se puede construir constantemente para sectores cuyos ingresos superan las 60 UR--, se van a comenzar a dar las condiciones para que ese ahorro interno se vuelque a los sectores de ingresos inferiores a las 60 UR que tengan todas las garantías propias de los préstamos hipotecarios.

En estos momentos hay una cantidad de organizaciones financieras mucho más cercanas en sus orígenes al sector cooperativo --como COFAC y ACAC--, que están prácticamente por integrarse al sistema, logrando así jugar con los recursos del Fondo Nacional de Vivienda , dirigirse a estos sectores y, de hecho, traer recursos de ellos para

complementar el financiamiento.

Naturalmente, todo esto nos lleva a que, en el marco del Ministerio, tengamos que hacer un seguimiento del comportamiento del sector privado para ver qué medida lo podemos redirigir hacia aquellas áreas en las que sea de interés estimular la construcción. Inclusive, dentro de pocos días vamos a avisar al sector privado que ya estamos otorgando una segunda tanda de subsidios y préstamos para las áreas de ingresos de 30 a 60 UR. De esa forma, esos créditos podrán ser efectivamente utilizados para la compra de vivienda nueva. Además, simultáneamente con ese dato, vamos a habilitar a que aquellos constructores que se dispongan a construir para esa área, reciban préstamos de corto plazo para la ejecución de viviendas.

Por otra parte, nos planteamos el hecho de coordinar con las Intendencias a fin de privilegiar áreas territoriales para encarar algunas operaciones que interesen para cubrir, por ejemplo, aspectos que hacen a la baja densidad de algunas zonas, la tugurización de otras, etcétera. Es decir que se trata de saber que hay áreas de estímulo para la operativa.

Esa era, de alguna manera, la disquisición a que me llevó el tema del sector privado.

Otro de los aspectos que preocupaba al señor Presidente se vincula a la naturaleza de las viviendas mencionadas. Tenemos dos situaciones claramente diferenciadas. Por un lado, para los sectores de más de 30 UR tenemos 1070 soluciones habitacionales por el sistema de PPT. Se trata de obras que actualmente están en construcción; se iniciaron en junio del año pasado, tienen un calendario de ejecución de 18 meses y responden a aquellos programas que quedaron huérfanos en el Banco

Hipotecario en la anterior operativa. Es decir, que son aquellos "Precio-Proyecto-Terreno" que estaban en gestión y que fueron pasados al Ministerio, donde se planteó un reestudio de su costo para destinarlos a los sectores de menos de 60 UR. Así, pueden convertirse en demanda efectiva de aquellas personas a las que estamos dando certificados del subsidio de compra dentro del área de 45 a 60 UR.

Esos programas abarcan 1070 viviendas, que se encuentran en un nivel de construcción de entre el 55% y 65%. Cabe aclarar que, generalmente, el cronograma de construcción va de 12 a 18 meses, pero en este momento están en el mes 8, 9 o 10 de ejecución, comportándose correctamente.

Junto con esto, se ha producido otra adjudicación de recursos importante en estos últimos meses. Ella hace a la dinamización efectiva y concreta del sector cooperativo. Este estaba deprimido y por eso hemos pretendido dinamizarlo en forma bastante específica, propugnando la concreción de préstamos del sector cooperativo. Hay dos aspectos: por un lado, tenemos un detalle por obra de cada una de las viviendas que están siendo trabajadas por el sector cooperativo.

Se ha previsto para el sector cooperativo la concreción de 1727 viviendas, con préstamos concedidos por el Ministerio. De todos modos, cabe aclarar que en obra hay, en este momento, 509. Hay asimismo 873 que están en el Banco Hipotecario en trámites de escrituración. Las cooperativas, luego de formarse, obtienen su personería jurídica, presentan el trámite en el Banco Hipotecario y el Ministerio es el encargado de adjudicarles el préstamo. Este programa ha sido promovido desde mediados del año pasado. En diciembre de 1993, 12 cooperativas fueron trasladadas al Banco Hipotecario para escriturar el préstamo.

No debemos olvidar que el sistema del sector cooperativo, en algunos casos, tiene problemas de dinámica que todos conocemos. Por ejemplo, 8 de las 12 cooperativas mencionadas, a diciembre de 1993, no habían completado la entrega de documentación. Concretamente, una de ellas había recibido observaciones por parte de la Gerencia de Ingeniería del banco pero, de todos modos, van a escriturar en mayo. Las otras, completaron la documentación definitiva en abril. Los préstamos están concedidos y el dinero está reservado. Es evidente que de esas 1727, 509 están en obra hoy día. El resto estarán en construcción en 60 ó 90 días. El trámite que se debe seguir para la obtención de los préstamos, no es inherente a la administración del Estado, sino que responde a la iniciativa privada.

En este sentido, estamos tratando de poner en marcha todos los elementos que conduzcan a facilitar este mecanismo. El primer paso que se dio al respecto, consistió en permitir que las cooperativas pudiesen actualizar los certificados de ingreso posteriormente a la concesión del préstamo. El tema de los certificados de ingreso de los conjuntos

cooperativos es muy problemático, puesto que lo debían presentar en tres ocasiones: al inicio del trámite, antes de que se les conceda el préstamo y al momento de escriturar. Por ese motivo, hemos obviado la segunda etapa y hemos admitido que pasen al Banco Hipotecario como cláusula previa al primer desembolso, tal como dirían los organismos internacionales.

Por su parte, los programas de vivienda social han avanzado, prácticamente, en un 80% o 90%. Se trata de 1824 viviendas, muchas de las cuales ya están terminadas. Concretamente, 614 de ese total están en construcción. Los convenios con las Intendencias han avanzado en un 60%. Tenemos en nuestro poder un detalle de todas las obras que se están realizando por convenio. En lo que tiene que ver con Montevideo, estamos terminando el proceso de licitación con recursos ya asignados para la construcción de 442 viviendas en Teniente Rinaldi. También podemos mencionar las cooperativas de Leandro Gómez, COOVITRAVE, Hogar 1, COOVION y ONCATIVO. Cada una de ellas tiene entre 105, 50 y 11 viviendas en construcción.

Asimismo, podemos mencionar núcleos básicos en construcción y terminados, como por ejemplo en un barrio de Sarandí con 269. Entre las que están en construcción, podemos mencionar San Martín 1 y 2, en Manga Chico, que totalizan 446 viviendas.

También debemos mencionar las viviendas de emergencia. Estas están ubicadas en Artigas, Canelones, Flores, Florida, Montevideo, Río Negro y Rocha y en su conjunto suman una cifra de 614.

Del total de las soluciones habitacionales que estamos manejando, hay 4400 viviendas para ser contratadas, que aún no han sido comenzadas. Del resto de las viviendas --con excepción de las del

sector cooperativo que tienen los préstamos concedidos-- prácticamente están todas en construcción.

En lo que tiene que ver con las 10.085 viviendas que se adjudican a la franja ubicada entre 0 y 30, cabe señalar que están terminadas 1800 de ellas y en construcción el resto, con excepción de 4.450 que han sido licitadas y adjudicadas. Debemos recordar que recién en junio del año pasado comienza a ser operativo el préstamo del Banco Hipotecario. Los recursos empiezan a estar disponibles efectivamente a partir de esa fecha. El Fondo comenzó a recaudar en febrero de 1992 y se volvió estable en 1993. A partir de este momento se generan los financiamientos.

De todos modos, les voy a hacer llegar a los miembros de esta Comisión un detalle exacto de todos estos datos que, en este momento, no los tengo en mi poder.

Por último, deseo señalar que dentro de las 10.085 viviendas que he mencionado, están incluidas las de MEVIR.

En lo que tiene que ver con el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, debemos destacar que para la licitación internacional, a partir de junio de 1993, hicimos una suerte de depuración de toda la cartera de tierras existente en el marco del Ministerio y de las Intendencias. Estratégicamente definimos una acción de este tipo porque suponíamos que iba a pasar parte de lo que en realidad sucedió. Potencialmente, había una cartera de tierras que daba cabida a 6.000 ó 7.000 soluciones habitacionales. Al procesar la situación en que se encontraban todas estas tierras del Ministerio y del Municipio, comenzaron a aparecer una serie de fallas relacionadas con aspectos de tenencia, con padrones de mayor área y con problemas catastrales. Esto llevó a que la cantidad de tierras realmente disponibles del Estado no fuera la que potencialmente se suponía.

Diría que esto nos vino muy bien porque, en primer lugar, definió con claridad el uso de la tierra potencialmente apta --y ello fue planteado en la licitación a fin de que se incorporara-- y, en segundo término, obligó a una depuración de aquellas tierras que siendo del Estado no están, por diferentes razones, en condiciones operativas. Un ejemplo son las tierras que se suponía eran del patrimonio de AFE, que fueron desafectadas para ser afectadas al Plan Nacional de Viviendas. Fundamentalmente, los problemas que presentaban estas tierras eran de titulación. Como decía, ahora estamos depurando todo lo que tiene que ver con los aspectos de titulación y catastrales.

Debo señalar, además, que este año el Ministerio no ha continuado con la política de compras de tierras. Las licitaciones han sido llamadas de modo tal que los interesados vengan, un poco al estilo de lo que era el proyecto precio-terreno, con la propuesta de tierra. Esta es una manera de hacernos implícitamente de tierras que efectivamente van a ser usadas. Desde el punto de vista del Estado, la problemática de tierras implica una inversión ociosa.

Sí, se ha hecho una adquisición de tierras a través de las propias licitaciones para la construcción de viviendas. En la mayoría de los casos, estas licitaciones significan que la persona debe concurrir con su proyecto y su terreno. Por lo tanto, una vez de adjudicada la licitación, se produce la compra de esa tierra. Se trata de una compra en la que se han salvado los requisitos por los cuales la Intendencia entiende que se está en condiciones de construir un conjunto habitacional y en la cual, también, la tierra es apta para ser comprada y usada.

En consecuencia, no se han usado los recursos del Fondo Nacional de Vivienda para compra específica de cartera de tierras.

SEÑOR ARANA.- Creo que es pertinente plantear una pregunta que más bien responde a una inquietud que ni siquiera es personal, sino de muchas familias uruguayas y, en particular, de Montevideo, porque aquí se ha concentrado una gran demanda de viviendas en tanto que ha habido un traslado de personas provenientes del interior que buscan alternativas de trabajos que han perdido en otros lugares del territorio nacional. Concretamente, quisiera saber si el Ministerio mira con interés algo que reiteradamente se nos ha planteado con angustia por muchas familias. Es sabido que mucha gente busca en el ámbito ministerial una solución habitacional que no está en condiciones de encarar por sí misma cuando, al mismo tiempo, se ve obligada a continuar arrendando viviendas cuyos alquileres se ajustan anualmente o sometida a lanzamientos inminentes. Generalmente, se piensa que basta con estar inscripto como eventual usufructuario de alguna de las soluciones previstas en el Plan Nacional para estar amparado hasta el momento en que la unidad se ofrezca. Por lo menos, esta es una demanda que considero bastante justificada.

Quisiera saber, entonces, si el Ministerio está dispuesto a encarar, tomando iniciativa con el Poder Ejecutivo, una posible solución por vía legal para que aquellas personas que estando en condiciones de recibir apoyo estatal, pudieran ver prorrogada su situación de lanzamiento hasta tanto se viabilice la entrega de viviendas, por supuesto, en aquellos casos en que luego del estudio pertinente se haya comprobado que esas familias están en condiciones de recibir una unidad, de acuerdo con lo que establece la ley.

SEÑOR MINISTRO.- Creo que el señor Senador Arana esta hablando de algo así como una extensión del RAVE. No se si interpreté bien la idea porque, en última instancia, el efecto del Registro de Aspirantes a las Viviendas de Emergencia ha sido, básicamente, ése. Esto es, se suspende el lanzamiento a aquellos inquilinos con contratos celebrados antes del año 74 mientras no tengan una solución habitacional y se encuentren en un determinado nivel de ingresos. Me parece que el señor Senador Arana se estaba refiriendo a una especie de protección a aquel inquilino que habiéndose inscripto en el RAVE, es objeto de desalojo.

SEÑOR ARANA.- No quiero hacer un paralelismo entre la situación que planteaba y la de quienes se inscriben en el RAVE, porque puede ser tremendamente injusto con algunos propietarios que se ven perjudicados en sus legítimos derechos. Lejos está de mi, pues, aplicar ese criterio, inclusive, porque el RAVE deja congelada la situación de arrendamiento. Inclusive, no se si muchos propietarios no pasan por angustias económicas similares a las de los arrendatarios o aun mayores. Me parece que, en este sentido, los aspectos legislativos deben ser tomados con una prudencia que, por cierto, no fue la que motivó la solución que se dio a este tema hace más de veinte años atrás. Entiendo que no necesariamente la situación a la que aludí debe implicar un congelamiento en perjuicio de los propietarios.

SEÑOR MINISTRO.- Tengo entendido que los alquileres de los inscriptos en el RAVE, se reajustan de acuerdo al índice medio.

SEÑOR CASSINA.- Quizá, por ser abogado, entienda mejor lo que quiere expresar el señor Senador Arana.

Efectivamente, de acuerdo con lo que estipula la Ley sancionada en 1974, los alquileres de los inscriptos en el RAVE se reajustan. Lo que

ocurre es que se arranca de alquileres que en su origen son extraordinarios y que, en la generalidad de los casos, aún con los reajustes anuales, continúan siendo extremadamente bajos. Precisamente, es allí que se da la situación señalada por el señor Senador Arana --y que en algunos casos se verifica-- de injusticia con los propietarios, puesto que fundamentalmente se trata del sector de pequeños propietarios.

Creo que en el planteamiento del señor senador Arana se está pensando en un sistema no idéntico, partiendo de alquileres que, de alguna manera, tengan actualidad en cuanto a sus valores o la adquieran. En ese caso, a mi juicio, se parte de una diferencia que podríamos examinar como radical, al día de hoy, entre el RAVE y el nuevo Registro.

Indudablemente, el RAVE pudo funcionar bien si el Estado hubiera construido las viviendas que debió otorgar. A esta altura, quizá no quedaba ningún aspirante a viviendas de emergencia. El tema es que el Estado, por las razones que fuere, se desinteresó o no hizo lo que indicaba la Ley respectiva. Ahora, se parte de la creación de un nuevo registro sobre la base de que el Estado hará aquello a lo que se ha comprometido en un plazo razonable. Por lo tanto, pensamos que el perjuicio que pudiera derivarse para los propietarios de aquellas viviendas que de alguna manera quedaran --en lo que hace a la situación arrendaticia-- congeladas, hasta que el Estado proporcione las viviendas, sería menor. Decimos esto porque, por un lado, no estaríamos hablando de alquileres desactualizados y, por otro, porque tenríamos la relativa certeza de que en un plazo razonable el Estado proporcionaría esas viviendas y, de esa manera, dejaría a los arrendadores con sus viviendas libres.

Creo que mis expresiones aclaran lo que quería manifestar el señor senador Arana.

SEÑOR BALIÑO.- En mi calidad de abogado, puedo tener un enfoque del tema distinto al que pudiera tener el Ministro, y que coincide con lo que manifestaba el señor senador Cassina.

Creo que este sistema nos está mostrando que en la actualidad hay una demanda de viviendas para arrendar, superior a la oferta que existe en este momento, lo que repercute en el mercado provocando un aumento desmesurado de los arrendamientos. En la medida en que el sistema esté caminando y disminuya el congestionamiento actual, la solución que proponemos podría ser un poco apresurada, en el sentido de que estaríamos impidiendo el acceso al mismo a familias que ingresan actualmente al mercado. Además, estamos apuntando a una revisión del sistema del RAVE, para lo que trabajamos conjuntamente con el Banco Hipotecario del Uruguay, con el objetivo de descongestionar la situación en que se encuentran actualmente los inquilinos afiliados al mismo. Con ello, pretendemos dar una solución y, al mismo tiempo, tratamos de brindar al mercado respuestas habitacionales que en este momento están comprimidas por la situación en que se encuentra el RAVE. Asimismo, si logramos una solución con el proyecto que se va a presentar, buscaríamos lograr una mayor inversión para viviendas de arrendamiento y, a la vez, ampliar la oferta en ese mercado, a efecto de descomprimir los valores que se están manejando hoy en día.

Indudablemente, sería conveniente estudiar este tema con más detenimiento. En realidad, no sé cuál es el criterio del señor Ministro, con quien hemos hablado extensamente sobre el tema, por lo que podría ser más claro en cuanto a la política futura a seguir. De todas maneras, el mercado nos está indicando que existe una distorsión de la realidad de los valores, sobre todo en Montevideo y en algunos departamentos del interior, donde la oferta de vivienda es mucho menor a la demanda existente, lo que provoca alteraciones en los valores.

SEÑOR MINISTRO.- Comparto plenamente parte de las apreciaciones que

hacía el señor senador Arana sobre el tema y me solidarizo con ellas porque estamos tratando de hincar el diente en el tema del RAVE, pues pensamos que se produce una doble injusticia social. Decimos esto porque, por un lado, el inquilino que tiene un nivel de ingreso por debajo de determinado sector, se inscribe en el registro para acceder a una vivienda y, paradojalmente, el Estado no se la concede. Indudablemente, se trata de un problema que hay que resolver porque lo peor que le puede suceder a un registro es quedar en un "stand by", donde quedan como al lado y no pasa nada. Por otro lado, se produce una injusticia con el propietario que, de hecho, sufre una expropiación. Hemos abordado el tema de esta manera y lo primero que se nos ocurre es salir, en forma concreta y clara, de ese "stand by" e incorporar al registro a la gente que actualmente está en el sistema, con el objetivo que planteaban los señores senadores Cassina y Arana, es decir que efectivamente puedan llegar a la vivienda. Es evidente que si colocamos a la gente en un registro que tiene una boca de entrada pero no de salida, estamos generando una injusticia a dos puntas: el propietario expropiado en los hechos y el inquilino que no resuelve su situación.

En conclusión, y en cuanto a la iniciativa que planteaba el señor senador Arana, debo decir que hay un antecedente que es, justamente, este registro residual proveniente de épocas anteriores. A fin de dar soluciones, hemos propuesto incorporarlo al sistema, esto es, que si se quiere "obligar a la persona a incorporarse al sistema" --dicho esto entre comillas, en un sentido figurado-- le diríamos: "incorpórese al sistema que además le vamos a asegurar que en la primera postulación inmediata va a tener acceso a concurrir a una de las soluciones habitacionales posibles, en la medida que mantenga los atributos que lo

hacen merecedor de estar en el registro". A partir de ahí, reitero, evitaríamos que se produjera el "stand by" a que hacíamos referencia. En ese sentido, participo plenamente del criterio sustentado por el señor senador Arana.

En virtud de que hemos estado manejando el tema del RAVE, quiero señalar que habría que analizar en forma muy cuidadosa el efecto del nuevo sistema sobre el mercado de arrendamientos. Se trata de un elemento claro como desestimulación a dicho mercado, es decir, en qué medida esta situación generalizada determina que una persona esté dispuesta a arrendar a personas con niveles de ingreso inferiores a determinados sectores que pueden, automáticamente, volverse en un mercado que ha sido convertido en libre por la Ley de Rendición de Cuentas. Precisamente, con el libre mercado de arrendamientos se pretende estimular la aparición de viviendas para ser arrendadas y que ello se vea como un elemento inhibidor en el manejo de dicho mercado.

Por lo tanto, sin descartar la idea que se ha expuesto, habría que analizarla bajo esos aspectos y, incluso, hacer alguna proyección para ver cómo afectaría el mercado. A ese respecto, si nos pusiéramos a trabajar con los datos que tenemos en nuestro poder, podríamos hacer un diagnóstico de las soluciones habitacionales reales vamos a generar anualmente y cómo se comporta el aumento de la demanda. Al mismo tiempo, estaríamos en condiciones de saber qué cantidad de gente estaría en el nivel de inquilinos por debajo de determinado nivel de ingreso que se podrían integrar al sistema. A partir de allí, podríamos empezar a comparar los efectos sociales que provocaría en el conjunto, momento en el cual podríamos tomar una decisión objetiva. De modo que, reitero, ahí tendríamos un primer escenario que nos permitiría decir si

la idea es viable o no.

SEÑOR PRESIDENTE.- En realidad, se trata de una idea que quedaría pendiente, porque es otro tema. Además, los señores senadores que integramos esta Comisión debemos asistir a la sesión del Senado que comienza a la hora 16, por lo que nos vemos imposibilitados de continuar con el análisis del tema que nos convoca, así como de aquellos conexos. Pensamos que esta reunión ha resultado muy provechosa, aunque aún nos resta escuchar la información que nos habrán de brindar los representantes de MEVIR. Por lo tanto, la Secretaría se encargaría de coordinar la realización de una segunda sesión de esta Comisión que, desde ya, adelantamos que sería imposible efectuarla el próximo martes pues se hará presente el señor Presidente del Banco Hipotecario del Uruguay.

Sólo nos resta agradecer la presencia del señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y del Subsecretario correspondiente, de sus asesores e integrantes del cuerpo técnico, del señor Presidente de MEVIR y de sus miembros respectivos.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 16 y un minuto)